

Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus

JUHO SAARI

Sosiaalipolitiikka uudistuu lyhyiden murroskausien kautta. Näitä harvinaisia hetkiä ovat ne varsin lyhyet ajanjaksot, joiden kuluessa yhteiskunnallinen ja taloudellinen tilanne, sosiaalipolitiikan institutionaalinen rakenne ja uudistusehdotukset sekä poliittinen pelitilanne tukevat toisiaan. Tuo ajanjakso mahdollistaa uudistuspaketteja, jotka eivät ennen tuota hetkeä ole olleet mahdollisia – ja jotka todennäköisesti eivät ole mahdollisia myöskään sen jälkeen kohtuullisen pitkään aikaan.

Myös suomalaisen sosiaalipolitiikan historiasta löytyy lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka sosiaalipolitiikkaa on ehdotettu uudistettavaksi ja joskus jopa uudistettu laaja-alaisina paketteina. Yleensä nämä paketit kytkeytyvät tärkeään käännekohtaan, jossa tehdyt uudistukset ovat perustavalla tavalla ehdollistaneet tulevia valintoja. Viimeksi suomalainen sosiaalipolitiikka kohtasi tämänkaltaisen potentiaalisesti harvinaisen hetken marraskuun alun 2008 ja tammikuun lopun 2009 välisenä aikana.

Tuon hetken taustalla oli Matti Vanhasen toisen hallituksen (2007–2011) hallitusohjelmaan kirjattu päätös toimeenpanna sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Tuo Sata-komiteaksi nimetty laajapohjainen työryhmä aloitti työnsä heinäkuussa 2007. Marraskuussa 2008 komitean puheenjohtaja Markku Lehto teki ensimmäisen ehdotuksen kokonaisuudistukseksi. Tammikuun 10. päivä 2009 valtiovarainministeri antoi haastattelun,

jossa hän ehdotti työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun poistamista. Reaktiona tähän uudistukseen työmarkkinajärjestöt pääsivät yhteismääräyksen työttömyys- ja työeläketurvaan liittyvistä uudistuksista 21.1.2009. Lehdon ehdotuksen, valtiovarainministerin kansaneläkemaksuehdotuksen ja sosiaaliturvan yhteen sovittava Sata-komitean ehdotus julkaistiin 27.1.2009. Lopulta valtioneuvosto teki 29.1.2009 kansallisen elvytyspaketin osana (tiedote on päivätty 30.1.2009). päätökset vaalikauden (2007–2011) aikana toimeenpantavista uudistuksista

Mistä tässä kaikessa oli oikein kysymys? Käsillä olevassa artikkelissa etsitään vastausta tähän kysymykseen yhdistämällä institutionaalisen tutkimusotteen mahdollisuuksia päätöksentekoprosessin analysointiin. Artikkelin aluksi analysoidaan harvinaista hetkeä agendan asettamisen näkökulmasta. Tämän jälkeen tarkastellaan harvinaisen hetken käännekohtia. Loppupuolella pohditaan harvinaisen hetken yhteiskuntapoliittisia seurauksia. Artikkeliksi päättyy yhteenvetoon.

Harvinaiset hetket

Hyvinvointivaltion uudistamista käsittelevän tutkimuksen painopiste on siirtymässä rakenteellisten ja institutionaalisten esteiden tutkimuksesta toimijoiden valintojen tutkimukseen. Aikaisemmin keskeinen tutkimusongelma oli, miksi monien hyvinvointivaltioiden institutionaaliset rakenteet muuttuvat kovin hitaasti, jos lainkaan (van Kersbergen 2000). Perusselitys oli polku-riippuvuus (*path-dependency*) eli instituutioiden tulevaisuutta ehdollistava vaikutus. Toisaalta hyvinvointivaltioiden on kaikista esteistä huolimatta havaittu uudistuvan. Tämän vuoksi yhä use-

Kiitän Pentti Arajärveä, Markku Lehtoa, haastateltuja sekä lausunnonantajia kommenteista. Kaikki tulkinnot ovat yksinomaisesti kirjoittajan vastuulla. Tutkimus on osa tutkimushanketta, jossa analysoidaan politiikkaprosessien asemaa hyvinvointivaltion muutoksessa.

ammat tutkijat ovat kysyneet, kuinka eri toimijat kuitenkin päätyvät polkuriippuvuuksista huolimatta merkittäviin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin, miten toimijoiden intressit ja jo olemassa olevat sosiaalipoliittiset instituutiot sovitetaan yhteen uusien ideoiden kanssa politiikkaprosessin aikana (Saari 2009a).

Tässä kehyksessä avainkäsitteeksi on noussut harjoitettua politiikkaa voimakkaasti uudelleen suuntaavan ”harvinaisen hetken” käsite (Weir 1992; Julkunen & Vauhkonen 2006; Mahoney 2000). Harvinaisten hetkien tutkimuksissa analysoidaan niitä suhteellisen lyhytaikaisia – yleensä muutaman kuukauden mittaisia – ja ”tiheitä” tapahtumasarjoja, jotka suuntaavat olennaisesti tulevaa (sosiaalipoliittikan) kehitystä (Hall 1993; Saari 2006b; Sewell 2005, 100; Clemens 2007). Muut ”harvat” ajanjaksot jätetään vastaavasti joko kokonaan tai lähes kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Näin esimerkiksi sosiaalipoliittikan historiaa voidaan kirjoittaa näiden politiikalle uuden suunnan antavien harvinaisten hetkien kautta.

Harvinaisen hetken aikana tapahtuva päätöksentekoprosessi edellyttää päätöksentekijöiltä informaation käsittelyä ja valintojen tekemistä annetussa institutionaalisessa kehyksessä. Toimijoiden kyky käsitellä informaatiota, tulkita tilannetta ja sen avaamia mahdollisuuksia sekä tehdä valintoja kuitenkin vaihtelee. Tämän vuoksi harvinaisen hetken alkutilasta ei voida senhetkisten resurssien (julkisen talouden tila), intressien (puolueiden valtasuhteet) ja instituutioiden (sosiaaliturvan rakenteet) perusteella päätellä sen lopputulosta. (Jones & Baumgartner 2005; Sabatier 1999; Saari 2009a). Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut ensinnäkin se, miksi tietyt asiat priorisoituvat poliittisen päätöksenteon kohteeksi politiikan agendalle ja toiset asiat jäävät varjoon tai rajataan kokonaan päätöksenteon ulkopuolelle (vrt. Kingdon 1995). Toiseksi on analysoitu harvinaisen hetken kuluessa tehtyjä valintoja ja niiden vaikutusta lopputulokseen. Jos esimerkiksi joku taho tekee ehdotuksen, jonka joku toinen taho näkee uhkaavana, tämän jännitteen aiheuttama reaktio saattaa olennaisesti vaikuttaa lopputulokseen, vaikka resurssit, intressit ja instituutiot olisivat muuten pysyneet vakaina.

Keskeinen tulos useissa tutkimuksissa on, että politiikkaprosessi tai -polku tehtäväksiannosta lainsäädäntöön on varsin monopolivinen ja täynnä umpikujia, välistävetoja ja uusia avauksia. Varsin usein politiikkaprosessi itsessään – ja kyky hallita

sitä sulkemalla agenda ulkopuolisilta vaikutteilta ja estää sen sisäiset, toimintaa lamauttavat jännitteet – on tulosten kannalta ratkaisevassa asemassa (Van de Ven & al. 2008; Kingdon 1995). Tämä politiikkatodellisuus on etäällä ideaaliyyppisestä tai saattaen vaihtavasta prosessista (esim. Saari 2008), jossa tehtäväksiannon saanut työryhmä tekee tietoon perustuvan (*evidence based*) ehdotuksen instituutiot, resurssit ja intressit yhteensovitavaksi uudistukseksi, ja jonka hallitus vie eteenpäin eduskunnalle ja toimeenpanee sen antaman hyväksynnän jälkeen.

Toinen lähestymistapa harvinaisiin hetkiin korostaa jaksottaisten tasapainotilojen (*punctuated equilibrium*) merkitystä. Se on tullut sosiaalipoliittikan tutkimukseen institutionaalisesta jaksottaisten tasapainotilojen merkitystä korostavasta tutkimusotteesta. Sen juuret ovat 1970-luvun alun evolutiivisessa biologiassa, jossa havaittiin evolutiivisen muutoksen tapahtuvan murrosten kautta (teorian historiasta ja soveltamisesta ks. Gould 2002, 745–1022). Yhteiskunta- ja organisaatiotutkimukseen tämä lähestymistapa tuli 1980-luvulla, ja se on vakiintunut 1990-luvulla. Mallin mukaan erilaiset hyvinvointipoliittiset järjestelmät pysyvät perusratkaisuiltaan muuttumattomina pitkiä ajanjaksoja, kunnes sitten muuttuvat hyvinkin merkittävästi lyhyen ajanjakson kuluessa (Saari 2006a). Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mitä suuremmasta yhteiskunnallisesta murroksesta on kysymys, sitä laaja-alaisemmalle harvinaisen hetken luomalle ”ajatusten alkukeitelle” on tilaa, koska tulevaisuus muuttuu aikaisempaa epävarmemmaksi (Kingdon 1995; Mahoney 2000; Kananen & Saari 2009).

Toisaalta voidaan pohtia, mitkä tekijät ovat harvinaisissa hetkissä olennaisia (kuvio 1). Näistä voidaan yleisesti ottaen erottaa kolme tasoa. Ensinnäkin taloudellisella tasolla yhteiskunnallisen tilanteen murros luo kysyntää sosiaalipoliittikan uudistamiselle. Tämänkaltainen murros voi liittyä joko kansalliseen tai kansainväliseen järjestelmään, usein ne ovat kytköksissä toisiinsa. Satakomitealle vuosien 1995–2007 myönteinen taloudellinen ja finanssitaloudellinen kehitys loivat kansalliseen julkiseen talouteen varsin huomattavan ”jakovaran”, joka sitten nopeasti katosi vuoden 2008 alkupuolella ja siitä eteenpäin kansainvälisen talouden kriisin myötä. Poliittisella tasolla muutos kytkeytyy poliittisen järjestelmän ja työmarkkinajärjestöjen suhteisiin. Poliittisen järjestelmän muutos kytkeytyy ennen kaik-

kea eduskuntavaalien tulokseen ja hallituspohjan muutoksiin. Työmarkkinajärjestelmän muutokset kohdistuvat puolestaan sopimusrakenteisiin ja -teemoihin, siis millä tasolla asioista sovitaan ja mistä asioista sovitaan. Tällä alueella keskusta-oikeistolainen hallituspohja vuoden 2007 vaalien jälkeen loi uuden mahdollisuuksien ikkunan sosiaalipoliittikkaan. Samaan suuntaan vei työnantajien irrottautuminen tulopoliitikasta vuodesta 2007 eteenpäin, mikä loi tilaa palkka-, vero- ja sosiaalipoliittiset ratkaisut paketoivasta tulopoliitikasta riippumattomalle muulle yhteiskuntapolitiikalle. Lopuksi institutionaalisella tasolla harvinaista hetkeä ”tuottavat” sosiaalipoliittisen järjestelmän sisäiset ja ulkoiset jännitteet. Sisäisiä jännitteitä ovat monimutkaisuus, päällekkäisyydet ja aukot. Ulkoisia jännitteitä taas ovat sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteensopivuus/jännitteisyys muiden politiikkalohkojen ja kansallisen mallin tavoitteiden kanssa. Nämä teemat on hyvin kuvattu Sata-komitean raportissa, eikä niihin ole tarvetta palata tässä yhteydessä.

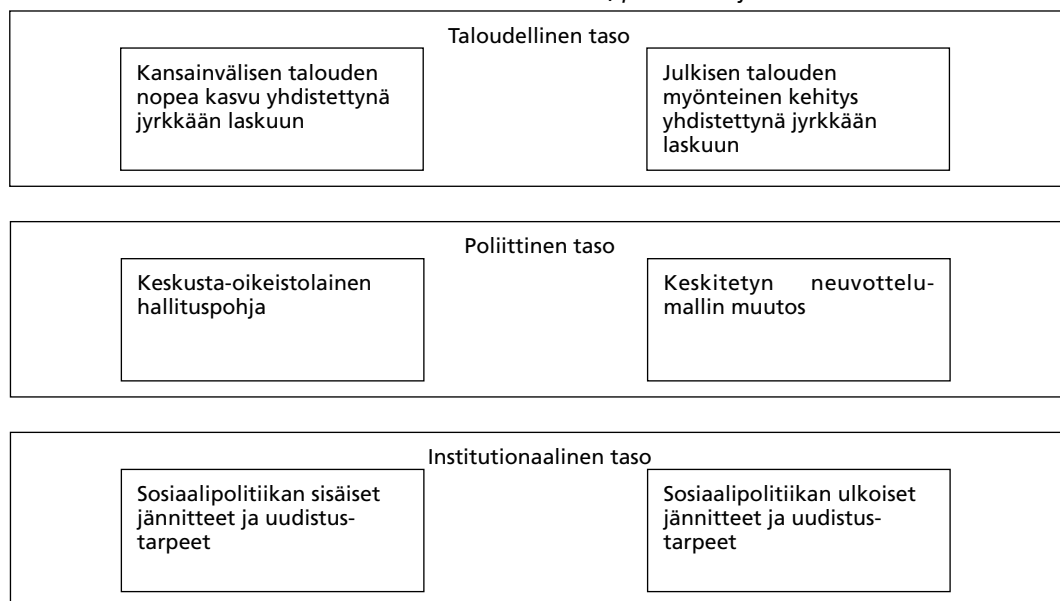
Edellä mainitut tekijät ovat tärkeitä, mutta eivät yksinään riittäviä ehtoja harvinaiselle hetkelle. Täytyykin kysyä, miksi (vasta) Matti Vanhasen toinen hallitus asetti tämän sosiaaliturvan uudistuskomitean: miksi sitä ei ollut sitä edeltäneiden kolmen hallituksen (1995–1999, 1999–2003, 2003–2007) ohjelmissa? Yksi vastaus on, että suomalaisen hyvinvointivaltion uudistamisen

painopiste on vaihdellut lohkoakohtaisesti vuosien 1992–1993 jälkeen. Pitkään sosiaalipoliitiikan uudistamisen ytimessä olivat välittömästi laman aiheuttamiin haasteisiin liittyvät politiikat, jotka kohdistuivat mm. pitkäaikaistyöttömiin, ylivelkaantuneisiin ja enenevässä määrin myös siirtolaisiin (Saari 2009b). 1990-luvun loppupuolella uudistamisen painopiste siirtyi eläkejärjestelmään, jonka jälkeen poliittinen huomio kohdistui palvelujärjestelmän kehittämiseen. Näiden ohkeen on jäänyt joukko politiikkalohkoja (ansiosidonnainen työttömyysturva, asumistuki, monet Kelan maksamat etuudet), joiden peruseriaatteita ei ole olennaisesti muutettu 1990-luvun lama-vuosien jälkeen – jos silloinkaan.

Tästä näkökulmasta sosiaalipoliitiikan uudistaminen on ollut sirpaleista, mikä on johtanut kokonaisnäkemyksen hämärtymiseen ja edelleen uudistustarpeeseen. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että Sata-komitean tehtäväksianto ei alun perinkään mahdollistanut sosiaalipoliitiikan ”kokonaisuudistusta”. Kaikki keskeiset sosiaalivakuutuslait (sairausvakuutus, työttömyysturva, työeläkkeet) uudistettiin (ainakin teknisesti) jo aikaisemmin 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. Tapaturmavakuutuksen kokonaisuudistus oli jo käynnissä. Niinpä käytännössä uudistamisen painopiste painottui perusturvaan.

Toisaalta voidaan väittää, että tähänastiset 1990-luvun alun laman jälkeen valmistellut eh-

Kuvio 1. Sata-komitean harvinaisen hetken taloudellinen, poliittinen ja institutionaalinen rakenne



dotukset sosiaaliturvan laajapohjaiseksi uudistamiseksi eivät ole olleet kovin menestyksellisiä. Sosiaalipolitiikkaa on pyritty uudistamaan kokonaisvaltaisesti jo useaan otteeseen. Suomessa on ollut kaksi laajapohjaista sosiaalimenojen kehitystä arviointia ja periaatelinjauksia esittänyttä toimikuntaa (STM 1994 & 2002) sekä Stake-sin toimeenpanema, hallituksesta pitkälti riippumaton laajapohjainen hanke ennen maaliskaun 2007 (Stakes 2006). Tämän ohella laman jälkeiset hallitukset ovat tilanneet lukuisia selvitysmiesehdotuksia. Näistä kattavin on selvitysmies Pentti Arajärven ehdotus sosiaaliturvan kokonais-uudistukseksi vuonna 1998 (Arajärvi 1998; sen vastaanotosta ks. Saari 2003). Mikään näistä ei kuitenkaan ole johtanut kokonaisvaltaisiin uudistuksiin, joskin Arajärven ehdotuksen pohjalta lainsäädäntöä uudistettiin teknisesti.

Tästä näkökulmasta Matti Vanhasen toisen hallituksen alussa aika oli poliittisesti kypsä sosiaalipolitiikan kokonaisuudistusta valmistelevalle komitealle. Tätä tuki vielä valtiosihteerimenettelyn vakiintuminen, joka toi poliittiselle järjestelmälle uusia resursseja suhteessa hallintoon ja työmarkkinajärjestöihin. Samalla oli kuitenkin varsin ilmeistä, että sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen tähtäävä komitea monopolisoisi ”sosiaalipoliittisen agendan” useaksi vuodeksi tavalla, joka oli ja on vaikeasti yhteen sovittavissa politiikkojen pyrkimyksen tuoda kannatusta lisääviä uudistusehdotuksia kansallisen politiikan käännekohtiin, kuten puoluekokouksiin ja vaaleihin. Jokainen politiikkojen ja työmarkkinajärjestöjen ulostulo komitean toimivaltaan kuuluvilla alueilla heikensi sen arvo- ja aloitevaltaa. Näin ollen pyrkimys ”umpioida” sosiaalipolitiikka yhden komitean sisään oli alusta saakka varsin haasteellinen.

Aineisto

Prosessin tutkimus edellyttää ensinnäkin sitä ehdollistavan institutionaalisen rakenteen tuntemusta, tässä tapauksessa perehtymistä sekä suomalaisen sosiaalipolitiikan rakenteeseen että tosiasiallisiin päätöksentekomalleihin. Toisalta prosessitutkimus tarvitsee systemaattista, useiden eri intressejä edustavien toimijoiden antamiin tietoihin perustuvaa näkemystä tapahtumasarjan rakenteesta, käännekohtista ja päätöksistä. Se edellyttää päätöksentekoprosessia suojaavan ”mustan laatikon” ainakin osittaista avaamista (vrt. Saari 2009a).

Tilan säästämiseksi lukijan oletetaan seuraavassa tuntevan suomalaisen sosiaalipolitiikan institutionaalisen rakenteen pääpiirteissään. Sama koskee Lehdon ehdotusta ja muita linjauksia sekä niihin liittyviä päätöksiä. Alkuperäiset asiakirjat Lehdon agendaa lukuun ottamatta ovat valtiovarainministeriön (www.vm.fi), valtioneuvoston kanslian (www.vnk.fi) ja sosiaali- ja terveysministeriön (www.stm.fi) verkkosivuilla. Näiden sijasta seuraavassa avataan ns. ”mustaa laatikkoa”.

Mustan laatikon sisäisen prosessin analysoimiseksi olen kerännyt neljä toisiaan täydentävää aineistoa. Ensinnäkin käytössäni on ollut Sata-komiteaan liittyvät julkistetut tai muuten yleisesti saatavissa olevat valmisteluasiakirjat. Toiseksi tarkastelua on täydennetty lehdistömateriaalilla, joka on peräisin käyttööni annetusta lehdistöseurannasta. Niiden kahden perusaineiston varassa kirjoitin peruskertomuksen, jonka ilmeisimmät virheet ja aukot korjasin komitean puheenjohtaja Markku Lehdon kanssa.

Prosessin käännekohtat on tiivistetty kuvioon 2. Vasempaan reunaan on sijoitettu Sata-komitean sisäinen työ. Keskellä on niin sanottu ”sosiaalitulo”, joka perustuu työmarkkinaosapuolten väliseen yhteistyöhön. Siihen on sisällytetty myös työeläkelaitosten tulokset ”pilkutettuna” kehyksenä. Oikeassa reunassa on työnantajan kansaneläkemaksun poistoon kytkeytyvät tapahtumat. Yksityiskohdat on selitetty tekstissä.

Kolmanneksi ja samanaikaisesti peruskertomuksen työstämisen kanssa täydensin avoimia kohtia avaintoimijoiden tiettyihin teemoihin kohdennetuilla haastatteluilla. Haastatellut henkilöt ovat alivaltiosihteerit Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä, puheenjohtaja Lauri Ihalainen Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:sta, lakiasiainjohtaja Lasse Laatonen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, Sata-komitean puheenjohtaja Markku Lehto, osastopäällikkö Anne Neimala Kelasta, ohjelmapäällikkö Sinikka Näätsaari Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:sta, valtiosihteerit Ilkka Oksala sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtiosihteerit Terttu Savolainen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Sata-komitean perusturvajaoston puheenjohtaja Osmo Soininvaara. Haastateltujen ryhmä on se osaryhmä päätöksentekijöistä, jolla oli yleisen ymmärryksen mukaan kaikkein kattavimmat tiedot prosessin eri vaiheista. Kaikki pyydetty suostuivat haastatteluihin.

Neljänneksi keräsin tietoja kuudeltatoista neuvottelujen eri vaiheissa mukana olleelta tai muu-

ten asiaa systemaattisesti seuranneelta henkilöltä. Useimmat heistä eivät halunneet tulla nimeltä mainituksi tässä yhteydessä. Ilmeisesti sen jälkeen kun komitean keskeiset toimijat (sekä Ihminen sosiaaliturvan osalta) suostuivat nimiensä mainitsemiseen ja osa muista haastatelluista ei halunnut tulla mainituksi nimeltä tässä yhteydessä, muut asiaa seuraavat tahot pitivät nimiensä mainitsemista epäkorrektina. Jako kahteen ryhmään oli niin selkeä, että enää viime vaiheissa kysynyt jälkimmäiseen ryhmään kuuluvien henkilöiden halukkuutta tulla mainituksi tässä yhteydessä. Nämä henkilöt eivät olleet aivan päätöksenteon ydinryhmässä. Useimmat heistä olivat kuitenkin hyvin informoituja.

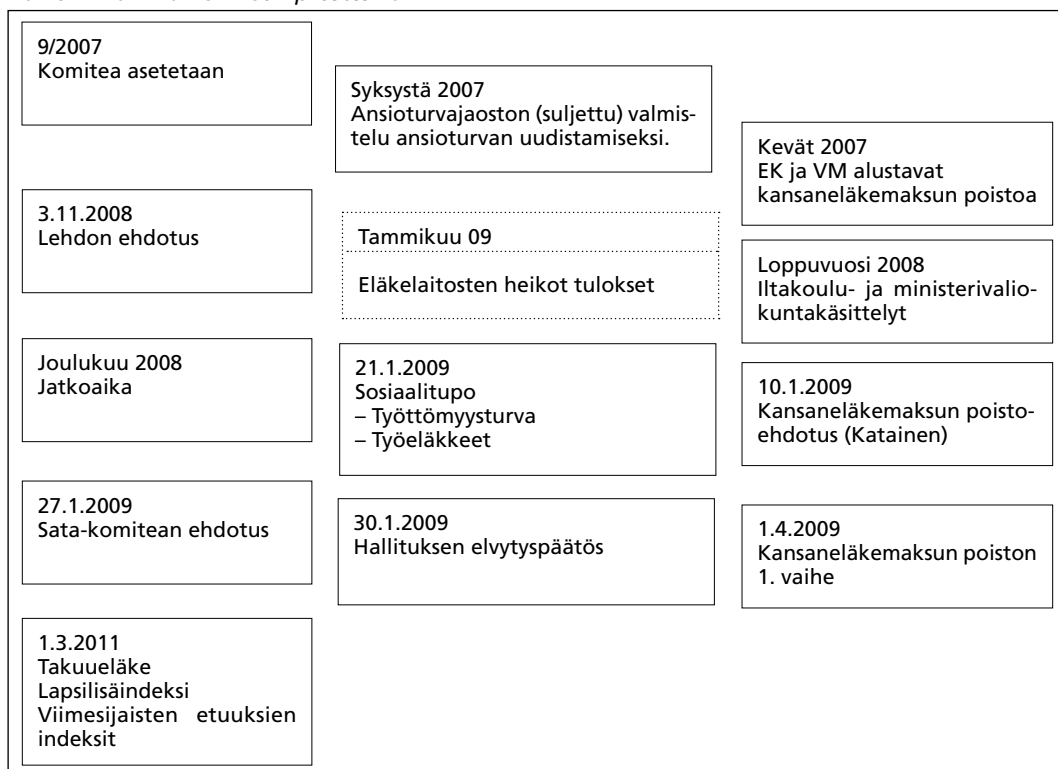
Kaksi aineistoa jätin tarkastelun ulkopuolelle. Ensinnäkin rajasin ministerit tarkoituksenmukaisuussyistä tutkimuksen (tämän vaiheen) ulkopuolelle, koska iltakoulujen ja sosiaalipoliittisten ministerivaliokuntien sisäiset keskustelut ovat luottamuksellisia. Toiseksi Sata-komitean työn ollessa edelleen kesken ei ole perusteltua hyödyntää tutkimustarkoituksiin komitean tai sen alaisen jaostojen pöytäkirjoja ja valmisteluasiakirjoja.

Haastattelut tehtiin joko puhelimitse, kas-

vokkain tai sähköpostilla. Haastatellut vastasivat kaikkiin kysymyksiin eräitä poliittisesti ajankoh- taisia kysymyksiä lukuun ottamatta tai kertoivat asioiden kulun ja antoivat asiaa koskevia asiakir- joja, mutta kielsivät asian julkittuomisen. Näiden teemojen osalta osapuolilla ei kuitenkaan ollut yhteistä näkemystä tai sopimusta ”myöhemmin käsiteltävistä” asioista. Niinpä joku kertoi avoi- mesti asioista, jotka toisen mielestä olivat luotta- muksellisia. Mikäli joku asia oli jollekin haasta- teltavalle tässä asialuokassa, sitä ei seuraavassa kä- sitellä jonkun toisen haastateltavan antamien tie- tojen varassa. Tämän kaltainen menettely on pe- rusteltu prosessin avaamisen ja avoinna pitämi- sen kannalta.

Pisin puhelinhaastattelu kesti 2,5 tuntia ja kas- vokkain tehty haastattelu 3,5 tuntia. Sähköpos- tihaastatteluissa esitin yleensä 7–9 tiettyyn lisä- valaisua vaativaan yksityiskohtaan liittyvää ky- symystä, jonka lisäksi useimpien haastateltujen kanssa kävin vielä tarkentavaa kirjeenvaihtoa. Suurin täydentävien viestien määrä on yhdeksän. Useimmat vastaukset olivat tulostettuna 2–4 si- vua laajoja. Lyhyin vastaus oli puoli sivua. Haas- tateltujen kanssa sovitusti olen kirjannut näke-

Kuvio 2. Harvinainen hetki prosessina



mykset viittaamatta yksittäisiin keskusteluihin tai haastatteluihin. Yksittäiset, muutaman sanan pituiset lainaukset voivat viitata joko edellä nimeltä mainittuihin tai muihin tietoja antaneisiin henkilöihin.

Haastatelluilla oli perustapahtumista varsin laajasti jaettu peruskäsitys, mutta tosiasiallisesta päätöksenteosta ja eri käännekohtien välisistä kytkennöistä ei aina ollut yhteisesti jaettua tietovarantoa. Esimerkiksi työmarkkinaosapuolet eivät aina jakaneet tietoaan ja yhteisiä linjauksiaan muille, ja vastaavasti keskeiset hallituspuolueet sopivat yhdessä eräistä asioista muille kertomatta. Usein samanaikaisesti käytiin neuvotteluja eri foorumeilla. Komitean työn rinnalla työmarkkinaosapuolet kävivät omia neuvottelujaan ja poliittisilla ryhmillä oli omia tapaamisiaan. Tämän ohella ministerit tekivät omia avauksiaan.

Kenelläkään (ml. komitean puheenjohtaja) ei ollut tietoa kaikista käynnissä olleista neuvotteluista. Moniareenaisuus on tavanomainen valmistelukäytäntö ja monella tapaa myös perusteltu. Se kuitenkin saattaa johtaa tavoitteita, välineitä ja motivaatiota koskeviin arvailuihin ja väärinkäsityksiin. Tapahtumien tulkinnot olivat voimakkaasti sidoksissa haastatellun taustaryhmään. Pyrkimystä neutraaliin, valtopoliitikasta riippumattomaan arviointiin ei ollut muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Nimensä käyttöön antaneet ovat nähneet käsikirjoituksen ja saaneet esittää siihen liittyviä tarkennuksia viimeistelyvaiheessa. Neljä haastatelluista, jotka edustavat keskeisimpiä päätöksentekijäryhmiä, esitti sisältöön liittyviä täydentäviä kommentteja, jotka on otettu soveltuvin osin huomioon. Laajimmat kommentit olivat kahdeksan sivua laajoja. Tämän ohella tein joidenkin pyynnöstä joitakin taustoja ja valintoja koskevia poistoja ja pyöristyksiä. Viisi haastatelluista ei vastannut tarkistuspyyntöön, mikä johtunee ennen kaikkea samanaikaisesti maaliskuussa 2009 käydyistä eläkeikäneuvotteluista.

Sata-komitea agendan asettajana

Sosiaalipolitiikan uudistamisen aalto alkoi maalivaalien jälkeen 2007, kun Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan sisällytettiin sosiaaliturvauudistusta koskeva linjaus. Tavoitteeksi asetettiin ”kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason tur-

vaaminen kaikissa elämäntilanteissa”. Tämä kolmisyhteys oli alusta alkaen haastava. Niiden välillä oli ilmeisiä poissulkevuusongelmia, joita ei niukan budjettikehyksen puitteissa olisi mahdollista poistaa. Kaikissa tapauksissa potentiaalinen lopputulos oli jo lähtökohtaisesti luonteeltaan *second-best*-tyyppinen, siis samanaikaisesti korkeintaan tyydyttävä näillä kolmella ulottuvuudella.

Komitea asetettiin 14.6.2007. Sen tehtäväksiäntoon täsmennettiin ehdotusten tekeminen seuraavista teemoista:

- perusturvan uudistamisesta siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viime sijaiseen toimeentulotukeen ja että järjestelmä on selkeä ja tekee mahdolliseksi työn ja sosiaaliturvan yhdistämisen nykyistä paremmin,
- kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon nykyistä paremmin turvaavasta mallista,
- hoitotukien, omaishoidon tuen ja kotitalousvähennyksen yhteensovittamisesta saumattomalla tavalla,
- sosiaalietuuksien verotuksesta ja asiakasmaksuista,
- ansioturvan ja erityisesti työttömyysturvan kehittämisestä siten, että sosiaaliturva tukee aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä. Selvitettäviä asioita ovat muun muassa työttömyysturvan kehittämistarpeet, aikuiskoulutus- ja kuntoutusajan toimeentuloturva, työvuorottelu, työllistämistoimenpiteiden työttömyysturvan ja muutosturvan toimivuuden parantaminen ja välityömarkkinoiden toimeentuloturva,
- sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi ja työn vastaanottamisen helpottamiseksi tarkastelemalla erityisesti sosiaaliturvan, verotuksen, asiakasmaksujen sekä työstä saatavan ansiotulon yhteisvaikutuksia,
- lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä erityisesti kansalaisen kannalta ja järjestelmän läpinäkyvyyden parantamisesta,
- sosiaaliturvan myöntämiskäytäntöjen ja maksatusten parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi siten, että kansalainen saa etuutensa viivytyksettä eikä toimeentuloon tule katkoksia,
- sen varmistamisesta, että sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä pohjalla pitkälläkin tähtäimellä.

Paketin laajuutta rajoittavat paitsi edellä mainitut teemat – talouden kestävyys, poliittisen järjestelmän intressit ja sosiaalipolitiikan jännitteet – myös uudistuksista vastuullisen sosiaali- ja terveysministeriön ja eduskunnan rajallinen kyky käsitellä samanaikaisesti useita mittavia uudistuspaketteja. Lisäksi tietyt asiakokonaisuudet oli rajattu tehtäväksiannon ulkopuolelle. Ensinnäkin komitean agenda rajautui pääsääntöisesti tulonsiirtoihin. Se ei ulottunut palveluihin, vaikka ne muodostaisivatkin osan samasta riskinhallintajärjestelmästä. Lähimmäksi tähän suuntaan ulottuivat eräät sosiaalipalveluja korvaavat tulonsiirrot ja asiakasmaksut. Toiseksi se jätti tarkastelun ulkopuolelle sosiaalipoliittiset (asumiseen ja opiskeluun sekä eläkekeisiin liittyvät) verovähennykset, yksityiset vakuutukset ja luontaisedut, joihin liittyi selkeitä sosiaalipoliittisia näkökulmia. Kolmanneksi se ei yksiselitteisesti käsitellyt sosiaalivakuutusmaksuja tai uudistusten rahoittamisen malleja – joskin tehtäväksiintoon sisältyi myös uudistuksista aiheutuvien kustannusten haarukointi.

Sata-komitean puheenjohtajaksi sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä valitsi sosiaali- ja terveysministeriön entisen kansliapäällikön, dosentti Markku Lehdon. Lehto on myös aikaisemmin toiminut sosiaalimenojen kehitystä arvioineiden työryhmien puheenjohtajana (STM 1994 & 2002). Työryhmän varapuheenjohtaja Martti Hemmäki on valtiovarainministeriön alivaltiosihteerin. Työryhmässä o(li)vat jäseninä kokoomuksen ja keskustapuolueen sosiaali- ja terveysministeriöön sijoitetut poliittiset valtiosihteerit (jotka pääosin vastasivat ao. hallituskohdan kirjoittamisesta), vihreiden valtiosihteerin työ- ja elinkeinoministeriöstä, ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja sekä valtiovarainministeriön, Kelan, kuntien, yrittäjien ja palkansaaja-, työnantaja- ja kansalaisjärjestöjen edustus sekä neljän valmistelujaoston puheenjohtajat. Myös useimmat etujärjestöjen ja muiden toimijoiden edustajat olivat samanaikaisesti taustapuolueidensa mandaattipaikoilla – ja haastatteluissa ilman puoluejäsenkirjaa olevat jäsenet nimettiin kukin tietyn puolueen ”vaikutuspiiriin” kuuluviksi. Tosiasiallista päätösvaltaa käyttivät puheenjohtajisto, suurimpien puolueiden valtiosihteerit ja työmarkkinaosapuolten edustajat. Muiden osalta vaikutusvalta perustui yhteistoimintakykyyn ja luottamukseen.

Työryhmän jäsenten pätevyvyydestä ei ole epäselvyyttä. Siihen osallistuneilla henkilöillä oli pitkä kokemus poliittisten mahdollisuuksien ja insti-

tutionaalisten rakenteiden yhteensovittamisesta. Samalla voidaan kuitenkin kysyä, eikö näin laajaan työryhmään olisi mahtunut myös oppositio- puolueiden edustajia, jolloin komitea olisi vertautunut parlamentaariseen komiteaan. Voidaan toki ajatella, että esimerkiksi sosiaalidemokraattien edustus välittyisi SAK:n kautta (ja tätä eräät tahot pitivät riittävänä yhteydenpidon muotona). Reaalipoliittisesti SAK:n ja SDP:n intressit eivät kuitenkaan ole niin yhteneviä, että tämänkaltaisen kaksoisjäsenyys olisi kaikin osin mahdollista. Valtapoliittisesti kaikkien parlamentaaristen ryhmien osallistuminen ei kuitenkaan ollut mahdollisuuksien rajoissa. Sama koskee tutkijoiden tai riippumattomien asiantuntijoiden osallistumista komitean ydintyöhön.

Komitea järjestäytyi perusturva-, ansioturva-, rahoitus- ja kannustavuus- sekä hallinto- ja prosessijaostoihin. Jaostojen kokoonpano rakennettiin niin, että perusturva-, rahoitus- ja kannustavuus sekä hallinto- ja prosessijaostossa oli laajapohjainen edustus eri sidosryhmistä. Sen sijaan ansioturvajaostossa edustus oli sosiaali- ja terveysministeriöstä (pj. ja yksi jäsen), valtiovarainministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä työmarkkinajärjestöistä. Tämä ansioturvan osalta suljettu rakenne mahdollisti ansioturvaan liittyvien kysymysten käsittelyn vakiintuneessa neuvottelumenettelyssä – mutta kuitenkin Sata-komitean alaisuudessa.

Lehdon agenda (marraskuu 2008)

Sata-komitea täyttää agendan asettamiseen liittyvät kriteerit. Siinä määriteltiin toimintaympäristön muutoksesta aiheutunut yhteiskunnallinen tilanne, kytkettiin se suomalaisten ”yhteiseen etuun” ja esitettiin suunnitelma havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Yhteiskunnallisen muutoksen reunaehtona olivat väestörakenteen muutos, globalisaatio sekä suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen. Agendan yhteen sitova yhteinen suomalainen etu oli kestävä julkisen talous, joka puolestaan voi perustua ainoastaan työllisyysasteen nostamiseen ja sosiaalipolitiikan painopisteen siirtämiseen kohti ehkäiseviä toimenpiteitä. Ratkaisu oli sosiaaliturvan uudistuspaketti.

Työryhmä teki valmistelemaa työtä loppuvuodesta 2007 syyskuun 2008 julkisuudelta suljetusti. Päätöksentekovaiheeseen komitean työ siirtyi marraskuussa 2008, jolloin komitean puheenjoh-

taja Markku Lehto teki eri aloitteet yhteen ko-koavan ehdotuksen sosiaaliturvan uudistukseksi. Agenda oli yhteenvedo siitä, minkä komitean johdossa ajateltiin olevan sosiaalipoliittisesti perusteltua, julkistaloudellisesti mahdollista ja poliittisesti tarkoituksenmukaista. Lehdon liikkumavara omien ajatustensa esittämiseen supistui komitean työn edetessä samanaikaisesti, kun valtiosihteerien harjoittama poliittisen ohjauksen merkitys systemaattisesti korostui. Näin ollen agendassa näkyi voimakkaasti suuria hallituspuolueita edustavien valtiosihteerien kädenjälki. Marraskuun 2008 ehdotuksella oli paitsi molempien suurten hallituspuolueiden myös vihreiden ja ruotsalaisten tuki. Seuraavassa tästä ehdotuksesta käytetään ilmaisua ”Lehdon agenda” kuitenkin pitäen samalla mielessä sen taustalla olleen valmistelun laaja-alaisuus.

Sosiaalipoliittisesti tärkein asia lukuisten ehdotusten joukossa oli työttömyysturvan uudistaminen. Ehdotuksen mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja peruspäivärahan/työmarkkinatuen välisen rakenteen kytkentä poistettaisiin niin, että perusturvaa voitaisiin nostaa nostamatta välittömästi myös ansioturvaa. Samalla ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan rakennettaisiin kaksi kompensaatiotasoa, joista matalampaa sovellettaisiin ns. passiivivaiheina ja korkeampaa henkilön ollessa aktivointitoimenpiteiden piirissä.

Ehdotus oli muhinut jo pitkään yhteiskunnallisissa keskusteluissa. Sen taustalla on sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston apulaisosastopäällikkö, jonka alkuperäinen esitys muokkaantui sittemmin Lehdon agendan osaksi.

Epävirallisissa keskusteluissa nostettiin myös esiin pakollinen ansioihin suhteutettu työttömyysturva työttömyysturvan uudistamisen parhaana mahdollisena mallina. Tämänkaltaisen mallin ansiona olisi nykyistä kattavampi työttömyysturvajärjestelmä, jossa kaikki olisivat ansiosidonnaisen turvan piirissä (ja turvan taso määräytyisi aikaisemmasta palkkatasosta).

Näin olisi voitu myös laajemmin yhtenäistää työikäisen ansiosidonnaisen sosiaaliturvan, ennen kaikkea sairausvakuutuksen, eräiden koulutustuuksien ja työttömyysturvan määräytymisperusteita (esim. perus- ja perhekasitteet, maksupäivät viikossa, kompensatioasteet) sekä luoda johdonmukaisempi kannustinrakenne. Työttömyysturvan osalta se olisi voitu järjestää nykyisen kassajärjestelmän puitteissa. Sen kääntöpuolena olisi ay-liikettä lähellä olevien työttömyyskassojen, ay-liikkeen ja työttömyysturvan välisten kyt-

kentöjen mahdollinen heikentyminen, joka olisi rapauttanut ay-liikkeen valtaresursseja. Näistä valtapoliittisista syistä ehdotusta ei viety eteenpäin pohdittelussa muodossa. Lopullisesti se jätettiin sivuun vasta joulukuussa 2008.

Perusturvaehdotusten valmistelussa avainasemassa olivat Lehto ja perusturvajaoston puheenjohtaja Soininvaara. Tällä alueella on ristiin meneviä jännitteitä ja linjauksia perusturvan ja kannustinpolitiikan välillä, mikä aiheutti myös komiteassa jännitteitä erityisesti perusturva- ja kannustinjaostojen sanavalmiiden puheenjohtajien välille. Pyrkimyksenä oli johdonmukaistaa viimesijaisen turvan tasoa, jotka olivat rakentuneet kukin omaa polkuaan pitkin, ilman systemaattista koordinaatiota. Lehdon agendaan sisällytetyt esitykset olivat kuitenkin maltillisia, jos niitä suhteuttaa Soininvaaran aikaisemmin esiintuomiin kansalaispalkkaehdotuksiin. Samalla ne selkeästi osoittivat, että kansalaispalkka-ajattelulla ei ole tuon käsitteen alla sijaa suomalaisen sosiaalipoliitiikan agendoilla (vrt. Julkunen 2009).

Kolmas tärkeä uudistusehdotus on ajatus taakueläkkeestä, toisin sanoen työ- ja kansaneläkkeen ohella maksettavasta lisäosasta, joka nostaisi eläkeläisen veronalaisen tulon 650 euroon kuukaudessa. Tällä ajatuksella on monta juurta: esimerkiksi Vihreät tekivät sitä koskevan ehdotuksen jo hallitusneuvotteluissa, mutta silloin painopiste oli kansaneläkkeen korottamisessa. Sata-komitean kannalta relevantissa muodossa sen esitti ensimmäisen kerran sosiaali- ja terveysministeri Hyssälä huhtikuussa 2008 pidetyssä sosiaali- ja terveysministeriön eläkefoorumissa. Kesäkuun puolessa välissä 2008 molempien suurten puolueiden puheenjohtajat viittasivat ajatukseen puoluekokouspuheissaan, Vanhanen avoimemmin ja Katainen pidätellymmin. Näitä ulostuloja ei koordinoitu. Raskaan sarjan painon tämä ehdotus sai syyskuun alussa 2008, kun pääministeri esitti idean omassa haastattelussaan Helsingin Sanomissa (HS 2.9.2009).

Tiivistäen Lehdon agenda korotti perusturvan tasoa ja johdonmukaisti sen kannustimia, ohensi perus- ja ansioturvan välistä kytkentää sekä korotti mm. ansiosidonnaista koulutustukea ja korosti työn ensisijaisuutta aktiivitoimien osalta. Ajatuksena oli koota ”kaikkien jotenkin sietämä perusratkaisu”, ja saada siten ”henkinen pohja” konkreettisesti eteenpäin vietäville asioille. Ratkaisu oli yhdensuuntainen hallituspohjan muodostavien puolueiden näkökantojen kanssa.

Haastatteluissa nousi esiin erilaisia tulkintoja siitä, kuinka voimakkaasti Lehdon agendan tavoitteena oli aktiivisesti hyödyntää työmarkkinajärjestöjen neuvotteluaseman muutosta niin, että ansiosidonnainen työttömyysturva (ja mahdollisesti myös työeläketurva) voitaisiin palauttaa valtiojohtoisen päätöksenteon piiriin. Neuvottelutilanteen muutokseen vaikutti Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n vetäytyminen vuodesta 2007 eteenpäin tulopolitiikasta, jonka osana monet ansiosidonnaisen sosiaaliturvaan liittyvät uudistukset on perinteisesti neuvoteltu vuodesta 1968 eteenpäin (ks. Saari 2001), sekä saman vuoden liittokohtaiset ratkaisut. Samaan suuntaan vaikuttivat myös pääministeri Vanhasen näkemykset ns. Tehy-lakon jälkipuinnissa, jolloin hän toistuvasti korosti hallituksen valmiutta osallistua aikaisemmin *de facto* kaksikantaisesti sovitujen asioiden valmisteluun. Toiselta puolen hallituksen mahdollisuuksia sosiaalipolitiikan uudistamiseen vahvisti vasemmistopuolueiden oppositioasema, joka samalla vahvisti kokoomusta lähellä olevan EK:n vaikutusvaltaa suhteessa sosiaalidemokraattien *de facto* hallitsemaan Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK:hon. Valtapolitiisesti tilannetta pidettiin sekä ”herkkänä” että ”ainutlaatuisena mahdollisuutena”.

Valmistelusta aktiivisesti vastanneiden henkilöiden näkemyksissä korostui pyrkimys rationaalisen sosiaalipolitiikan toimeenpanoon komitealle asetettujen tavoitteiden puitteissa. Tästä näkökulmasta agendan tavoitteena oli selkeyttää muun ohella työttömyysturvan määräytymisessä olevia ”kummallisuuksia”, joiden olemassaolo johtuu ensisijaisesti valtapoliittisista syistä. Kuten eräs haastateltava (muu kuin komitean puheenjohtaja) totesi, ”työttömyysturvan rakenne on sosiaalipoliittisesti järjetön, mutta ilmeisesti valtapoliittisesti palkansaajajärjestöille välttämätön”. Työmarkkinaosapuolten tulkinnoissa Lehdon agenda nähtiin yrityksenä sekä heikentää työmarkkinajärjestöjen roolia ansiosidonnaisen sosiaaliturvan uudistamisessa että uudistaa perusturvaa ansiosidonnaisen turvan kustannuksella. Lisäksi laajahko, joskaan ei missään mielessä yksimielinen yhteisymmärrys, on siitä, että Lehto toimeenpani nimenomaisesti suurten hallituspuolueiden sosiaalipoliittista agendaa – mikä ei tarkoita, ettei ehdotusta olisi voitu pitää muissakin ryhmissä mielekkäänä. Tätä tulkintaa vielä vahvisti joidenkin hallituspuolueiden edustajien itsevarma käytös ja ”etukäteisvoitonriemu”.

Kansaneläkemaksun poistopäätös (10.1.2009)

Ratkaiseva päätös Sata-komitean jatkotyölle oli työnantajan kansaneläkemaksun poisto, jota valtiovarainministeri ehdotti Helsingin Sanomien haastattelussa 10.1.2009. Poliittisesti tämä ”ehdotus” tarkoitti valtiovarainministerin päätöstä. Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta kyse on pitkäjänteisestä, jo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan (1995–1999) kirjatussa tavoitteesta rajata elinkeinoelämän (mukaan luettuna kunnat ja valtio työnantajina) sosiaaliturvakustannukset työhön kytkeytyviin etuuksiin. Työurasta riippumaton työnantajan kansaneläkemaksu on ollut yleisen säännön vahvistava poikkeus. Tämän ohella suuryritykset olivat organisatorisilla uudelleenjärjestelyillä siirtäneet itsensä alimpaan maksuluokkaan, joten maksu alkoi olla kohdentumiseltaan vähemmän mielekäs. Tältä näkökannalta kansaneläkemaksun poisto on johdonmukainen seuraus pitkäjänteistä politiikasta.

Esitystä on pohdittu pienessä arvovaltaisessa ryhmässä jo varhain keväällä 2007. Näihin neuvotteluihin osallistui paitsi valtiovarainministeriön ja työmarkkinaosapuolten myös työeläkejärjestelmän edustaja. Valtiovarainministeriön ja Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n edustajat edistivät toistuvasti tätä asiaa syksystä 2007 alkaen myös Sata-komitean puitteissa. Sata-komitean työ käytännössä ehdollistettiin sille, että työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta päästäisiin yksimielisyyteen. Tilannetta kuitenkin lukkiinnutti se, että ansioturvaajaostolla ei ollut mandaattia käsitellä työeläketurvaa, joka vakiintuneessa toimintamallissa kuului (yksinomaisesti) työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä (ns. Rantalán ryhmässä) käsiteltäviin asioihin. Niinpä Sata-komitea ei voinut kytkeä kansaneläkevakuutusmaksun poistoa työeläkevakuutusmaksun pitkäjänteiseen nostoon.

Tässä yhteydessä on periaatteellisen mielekkyyden ohella keskusteltu myös vaihtoehtoista tapaa hankkia kansaneläkemaksun korvaava rahoitus. Alusta alkaen ajatus työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta kytkettiin ”välillisten verojen” korottamiseen suhdannetilanteen parantuessa. Näiden välillisten verojen maksupohja on kuitenkin työnantajien vakuutusmaksupohjaa laajempi. Kun perusturvajaoston puheenjohtaja vastusti arvonlisäveron korotusta päättäväisesti ja

valtiovarainministeriöllä ei ollut asiasta etukäteen lukkoon lyötyä käsitystä, vaihtoehtoiseksi rahotuslähteeksi tulivat energia/ympäristöverot. Tältä osin kyse oli Sata-komitean tehtäväksiannon mukaisesta pitkäjärjestyksestä poliittikasta.

Maksun poistolle on perusteita myös Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa, jonka mukaan ”työeläkemaksun vuonna 2008 tapahtuvan muutoksen vaikutukset huomioidaan päätettäessä työnantajan kansaneläkemaksusta ja palkansaajien tuloverotuksesta keskeisten työmarkkinajärjestöjen 22.11.2006 sopiman mukaisesti.” Eräiden haastateltujen mukaan tämä lause viittaisi pitkäjärjestykseen maksujen korottamiseen ja kansaneläkevakuutuksen poistoon, toiset ovat eri mieltä korostaen, että linjaus koskee ainoastaan vuotta 2008. Tässä kohden haastatteluihin muuten korostuneet perinteiset jakolinjat sekoittuivat.

Tammikuun 2009 näkökulmasta kyse oli rakenne- ja suhdannepoliittisten tekijöiden huomioon ottamisesta. Useimpien haastateltujen näkemyksen mukaan painopiste on rakennepoliitikassa – jollei sitten muutosta nähdä yksinomaisesti valtapoliittisena välistävetona. Suhdannepoliittisesti kansaneläkemaksun poistaminen ei ole elvyttävä kertaluonteinen täsmätoimenpide, eikä se ylipäätään ole taloudellisiin suhdanteisiin sidottu uudistus. Useimpien haastateltujen mielestä kansaneläkemaksun poisto oli enemmän valta- kuin talouspolitiikkaa.

Suomen hallitus keskusteli tästä uudistuksesta toistuvasti sekä hallituksen iltakoulussa loppusyksyllä 2008 että useaan otteeseen tammikuun alussa 2009. Asiaan liittyi erilaisia näkökulmia ja painotuksia, joista ei löydetty yhteistä ymmärrystä hallituspuolueiden kesken. Valtiovarainministeri asetti keskustelulle pisteen edellä mainitulla haastattelulla. Tämä päätös yllätti muiden ohella sosiaali- ja terveysministerin ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan (Elonen 2009; HS 23.1.2009).

Kataisen ulostulo tapahtui ennen kuin työeläkeyhtiöt antoivat tilinpäätöksensä (helmikuussa 2008). Valtiovarainministeri ja työmarkkinaosapuolet olivat informoituja työeläkeyhtiöiden tulokehityksestä jo tammikuun alussa. Työeläkeyhtiöiden tuloksiin yhteydenotoilla ei kuitenkaan ollut ”olennaista” vaikutusta sen paremmin kansaneläkemaksun poistoon kuin myöhemmin käsiteltävään sosiaalilupoonkaan. Ne kuitenkin toimivat prosessin katalysaattoreina.

Toistaiseksi avoimeksi jäävä kysymys on, oliko

valtiovarainministeri tammikuun alussa 2009 informoitu kaikista työnantajan kansaneläkemaksuun liittyvistä ulottuvuuksista. Ensinnäkin voidaan pohtia, missä määrin maksua olisi voitu edelleen perustella sillä, että noin puolet kansaneläkkeen saajista saa sitä työeläkkeen täydennykseksi. Heidän osaltaan kansaneläkemaksu kompensoi työeläketurvan liian alhaista tasoa. Toiseksi poiston suuruudesta esitettiin erilaisia käsityksiä. Helsingin Sanomien haastattelussa valtiovarainministeri arvioi päätöksen merkitsevän valtiolle 700–800 miljoonan euron menetystä (Nieminen 2009). Kuitenkin päätöksen jälkeen tehdyissä muistioissa maksun hinta on arvioitu n. 1,1 miljardiksi euroksi (vrt. StVM 5/2009). Kataisen esittämä 700–800 miljoonaa vastaa suurin piirtein yksityisen sektorin osuutta, kun taas 300–400 miljoonaa on verrattavissa kuntien ja valtion kansaneläkemaksuun. Toisaalta Kataisen alkuperäinen luku vastaa varsin hyvin uudistuksen nettomääräistä vaikutusta (VNK 2009). Uudistuksen kustannuksia ei ”hyvin ymmärrettävistä syistä” ennen Kataisen ulostuloa laskettu Kelassa vaan laskelmia tekivät Eläketurvakeskus ja valtiovarainministeriö.

Sosiaalitupo (21.1.2009)

Tieto valtiovarainministerin suunnitelmista saapui työmarkkinajärjestöihin asti tammikuun alkupäivinä. Valtiovarainministerin ilmoitus kansaneläkemaksun poistamisesta ilman palkansaajille maksettavaa kompensatiota aiheutti välittömän reaktion palkansaajajärjestöissä. Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvalmiutta tuki myös se, että Sata-komitea oli joulukuun puolivälissä 2008 pidetyssä kokouksessa ollut varsin erimielinen uudistuksen sisällöstä. Sen vuoksi komitea oli sen kokousta edeltäneen hallituksen iltakoulun kannustamana ottanut kuukauden jatkoajan (tammikuun loppuun) komitean työille. Tavoitteena oli, että tuo kuukausi – ja tiedossa ollut, tammikuun loppuun sijoittuva elvytyspaketti – paimentaisi osapuolet yhteisen esityksen taakse.

Epäselväksi jää, kuinka voimakkaasti maan hallitus tai Sata-komitean johto ”toivoivat” työmarkkinaosapuolten tekevän erillisen ehdotuksen. Esimerkiksi Katainen kannusti Helsingin Sanomille 10.1.2009 antamassaan haastattelussa ”etukäteisen rahastoinnin lisäämiseen”, mutta ei välttämättä toteutuneen kaltaiseen työmarkki-

naosapuolten lähentämiseen. Jälkikäteen hän on pitänyt ratkaisua hyvänä (esim. HS 25.1.2009). Toivomuksen vahvuudesta on perustavanlaatuisesti erilaisia käsityksiä. Selvää on tietysti sekin, että hallitus ei voi rajoittaa työmarkkinaosapuolten oikeutta neuvotella haluamistaan asioista. Joka tapauksessa työmarkkinaosapuolet näkivät tässä legitimiin tilaisuuden paketoita Sata-komitean uudistukset, kansaneläkemaksun poiston ja työeläkejärjestelmän kestävyyttä parantavat toimenpiteet yhdeksi kokonaisuudeksi.

Tämä oli mahdollista sillä työnantajien asettamalla reunaehdolla, että jo tehtyä työnantajien kansaneläkemaksuratkaisua ei jatkoneuvotteluissa kyseenalaisteta. ”Sosiaaliluposta” sopimalla Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK (ja muut palkansaajakeskusjärjestöt) saatiin sitoutettua kansaneläkemaksuratkaisuun. Kansaneläkemaksun poisto ilman palkansaajajärjestöille annettavaa kompensatiota olisi voinut jättää keskustapuolueelle poliittista liikkumatilaa vastustaa kokoomusvetoista (mutta keskustalaisen ministerin hallinnonalaan kuuluvaa) päätöstä hallituksen sisällä. Nyt kun SAK (ja muut keskusjärjestöt) olivat valmiit sopimuksen hyväksymään, hallitukselle ei jätetty tätä liikkumavaraa. Tätä vastaan Elinkeinoelämän keskusliitto EK oli valmis muuttamaan mm. työttömyysturvaa koskevia aikaisempia kantojaan.

Aloitteellinen *primus motor* tässä sopimuksessa oli EK:n neuvottelija (Leppänen 2009), mutta sosiaalilupon taustalla oli työmarkkinajärjestöjen yhteinen valtapoliittinen intressi. Työmarkkinajärjestöjen kannalta ansiosidonnaisen työttömyysturvan rakenteita koskevat uudistusehdotukset ovat julkisen vallan – kolmannen kannan – aktiivista sekaantumista vakiintuneeseen valtapoliittiseen asetelmaan, jossa sekä ansiosidonnaista työttömyysturvaa että työttömyysturvan rakennetta koskevat päätökset tehdään työmarkkinaosapuolten välillä. Työmarkkinajärjestöissä ne katsotaan heidän eli rahoittajien päätösvaltaan kuuluvaksi asiaksi, samalla kun perusturva määritellään valtiolle kuuluvaksi ja verovaroin rahoitetuksi. Tämä asetelma nähtiin monissa haastatteluissa varsin problemaattisena sekä edustuksellisen demokratian että lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta.

Tämän ohella oli olemassa selkeästi tiedostettu riski, että työttömyysturvan uudistaminen työmarkkinaosapuolten linjauksista riippumatta olisi johtanut sekä jännitteisiin hallituspuolueiden

välillä että yhteiskuntarauhan horjumiseen työmarkkinoilla. Tämä olisi ollut huono lopputulos tilanteessa, jossa työttömyyden kasvu olisi edellyttänyt yhteiskunnan rakenteiden uudistamista koskevia päätöksiä. Näin ollen työmarkkinaosapuolen kannalta oli perusteltua säilyttää tällä alueella *status quo* ja kantaa näin osaltaan vastuunsa suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuudesta.

Työmarkkinajärjestöt – tai ainakin osa niistä – näkivät työttömyysturvauudistuksen myös mahdollisena ennakkotapauksena. Elinkeinoelämän keskusjärjestö EK oli irtautunut palkkoja koskevasta tulopoliitikasta, joten työttömyysturvauudistuksista ei enää voitu sopia tulopoliittisten ratkaisujen yhteydessä. Jos ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistaminen siirtyisi vakiintuneen kolmikantamenettelyn ulkopuolelle, kysymys olisi ennakkotapauksesta, joka toistuessaan voisi ulottua myös työeläketurvan institutionaalisiiin rakenteisiin. Helmikuussa 2009 tämä uhakuva itse asiassa toteutui, kun työeläkejärjestelmän vakavaraisuuskriteerien uudistamista valmistellut työryhmä rakennettiin aikaisemmasta poikkeavalla pohjalla. Myöhemmin helmikuussa 2009 pääministeri ehdotti eläkeiän nostamista palkansaajajärjestöjä kuulematta – ja veti sitten esityksensä takaisin, mikä osoittaa valtarakenteen voimakkuuden.

Palkansaajajärjestöjen kannalta Lehdon agendan mukainen, peruspäivärahan ja ansioturvan välistä kytkentää heikentänyt uudistusehdotus olisi sekä rapauttanut ansiosidonnaisen työttömyysturvan suhteellista asemaa että puuttunut eräisiin jo saavutettuihin etuihin. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan asemaan puuttumisella saattaisi myös olla vaikutusta järjestäytymisasiin. Ansioihin suhteutetun työttömyysturvan suhteellisen aseman heikennykset olisivat edelleen vähentäneet taloudellista kannustinta järjestäytymiseen, joka on muutenkin laskenut riippumattoman työttömyyskassan saaman suosion myötä (Böckerman & al. 2008).

Työnantajien kannalta Lehdon ehdotuksen ehkä haasteellisin osa koski aktivointiosan kustannuksia. Se nähtiin kasvavan työttömyyden oloissa arvaamattomasti kehittyvänä menoeränä, jolla ei kuitenkaan olisi ollut vastaavaa vaikutusta työllistymiseen. Tämän ohella sen toimeenpanoa pidettiin lainsäädännöllisesti haasteellisena erityisesti valitusoikeuden osalta.

Työmarkkinaosapuolet julkaisivat oman sopimuksensa 21.1.2009. Sitä edeltävät neuvottelut

käytiin pienessä ryhmässä työmarkkinajärjestöjen välillä, joiden ohella valtiovarainministeriön kansliapäällikkö osallistui prosessiin yhdyshenkilönä hallituksen ja neuvottelijoiden välillä. Satakomitean puheenjohtajaa informoitiin neuvotteluprosessista ja päätöksestä. Lopputulos sai hallituksen hyväksynnän.

Sosiaalitulo sisällytettiin Sata-komitean tammikuun lopun ehdotukseen sellaisenaan. Se vaikutti aikaisemman marssijärjestyksen, jossa työmarkkinaosapuolet *de facto* sopivat keskenään työttömyys- ja eläketurvaan liittyvistä kysymyksistä. Omalla tavallaan valaiseva on työmarkkinaosapuolten yhteinen tiedote, jonka mukaan ”ratkaisuehdotuksen yksityiskohtaisessa jatkovalmistelussa noudatetaan *vakiintunutta* kolmikanteriatetta” (korostus kirjoittajan), siis valtio vahvistaa työmarkkinaosapuolten neuvotteluratkaisun. Samalla se osoitti, että työmarkkinaosapuolten valtaresurssit säilyivät sosiaalipoliitikassa entisellään palkkoihin kohdistuvan tulopoliitiikan päättymisestä huolimatta. Työttömyysturva- ja eläkejärjestelmät (sekä myös työelämän lainsäädäntö) ovat keskitetyn palkkapolitiikan sijasta se valtaresurssi, jonka varaan keskusjärjestöt rakentavat yhteiskuntapoliittiset valta-asemansa.

Työttömyysturvan osalta keskeinen päätös oli perus- ja ansioturvan välisen kytkennän säilyttäminen ennallaan. Tämä oli palkansaajajärjestöille myös oikeudenmukaisuus- ja kohtuullisuuskysymys (vrt. Ihalainen 2009). Tämän ohella toisena kärkenä oli muutosturvan kehittäminen aikaisemmalta pohjalta, jonka ohella koulutusta kehitetään aikaisempaa työelämälähtöisemmin. Kolmantena kärkenä oli ansiosidonnaisen työttömyysturvan määrääntymisen ja keston säilyminen ennallaan, jonka ohella ansioturvan taso parani niillä, jotka osallistuvat aktiivitoimiin ja joilla on pitkä työura. Neljänneksi työttömyysturvan ns. lisäpäivärahaoikeutettujen ikäraja nostettiin vuodelta vuodesta 2011 alkaen, ja vastineeksi kunnan velvollisuutta työllistää ikääntyneet laajennettiin. Näin voitiin taata ansiosidonnaisen työttömyysturvan jatkuvuus ikääntyville työttömille, mikä myös oli palkansaajajärjestöille tärkeä kohtuullisuuskysymys.

Sosiaalitulo myös vahvisti työeläkkeiden rahoituspohjaa, mikä oli tärkeä reunaehto palkansaajajärjestöille. Samalla kun työnantajan kansaneläkemaksu poistetaan (mikä perustui jo tosiasiallisesti tehtyyn päätökseen), työeläkemaksua pää-

tettiin korottaa vuosittain 0,4 prosenttiyksikköä vuosina 2011–2014 eli yhteensä 1,6 prosenttiyksikköä. ”Näin vahvistettaisiin pitkäjänteisellä tavalla työeläketurvan rahoituksellista kestävyyttä ja otettaisiin vastuuta sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden parantamisesta.” Sopimuksella luotiin pelivaraa palkkaperustaisiin työeläkemaksuihin sekä saatiin aikaiseksi monivuotinen sopimus korotusten aikataulusta, jakautumisesta ja kohdentumisesta. Samalla osa-aikaeläkkeen ikäraja nostettiin, minkä ohella päätettiin selvittää yli 60-vuotiaiden työkyvyn arviointia suhteessa työhön tai ammattiin.

Elvytyspätös (30.1.2009)

Tammikuun 2009 lopussa annetun elvytyspaketin osana hallitus päätyi työnantajan kansaneläkemaksun asteittaiseen poistamiseen. Maksua päätettiin alentaa huhtikuusta 2009 alkaen 0,8 prosenttiyksiköllä, ja se päätettiin poistaa kokonaisuudessaan vuodesta 2010 lukien. Uudistukselle ehdotettiin myös hitaampaa maksun alentamisaikataulua (Heiskanen 2009), mutta sitä ei otettu poliittiseen käsittelyyn. Tämän ohella hallituksessa löytyi yksimielisyys siitä, että pitkällä aikavälillä kansaneläkevakuutusmaksusta aiheutuva julkisten tulojen menetys kompensoidaan korottamalla välillisiä veroja. Näiden rahoittamistavan selvittäminen kuitenkin lykättiin maaliskuulle 2009, jolloin valtiontalouden kehykset päätettiin vuosiksi 2010–2013.

Maaliskuussa 2009 kansaneläkemaksun poistamisesta aiheutuva vaje päätettiin täyttää vuodesta 2011 alkaen ympäristöverojen korotuksella. Kansaneläkemaksun poiston nettovaikutukseksi (joka siis ottaa huomioon sen, että valtion menot pienyvät valtionmaksun poistumisen myötä ja sillä on vaikutusta myös valtionosuuksien määrään) laskettiin 830 miljoonaa ja ympäristöveron korotus 2011 oli 750 miljoonaa. (VNK 2009.) Tuosta 750 miljoonan korotuksesta elinkeinoelämälle kohdistuu 515 miljoonaa, joten vuositason elinkeinoelämä hyötyy noin 285 miljoonaa verrattuna kansaneläkemaksua edeltäneeseen tilanteeseen. Tätä lukua puolestaan pienentää työeläkemaksun korotus, mutta toisaalta työnantajat hyötyvät kevään 2009 ja vuoden 2010 ajan kansaneläkemaksun poistosta ilman ympäristöveron korotusta.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja perus-

päivärahan välisen rakenteellisen kytkennän säilyttäminen rajoittaa työikäisen väestön perusturvan tärkeimmän osan – peruspäivärahan ja siihen kytketyn työmarkkinatuen – korottamista, jollei samanaikaisesti koroteta ansiosidonnaista turvaa. Tämä korottaminen katsotaan melko yksimielisesti finanssipoliittisesti mahdolliseksi ratkaisuksi työttömyyden lisääntyessä (ks. myös Hiilamo & Mattila-Wiro 2009). Tätä näkemystä tukee myös varsin laaja yksimielisyys siitä, että työeläkemaksujen korottaminen tulee priorisoida työttömyysvakuutusmaksujen korottamisen yläpuolelle. Tosin toiselta puolen voidaan huomauttaa, että suomalaisen työttömyysturvan taso ei ole pohjoismaista tasoa, joten tässä suhteessa korotusvaraa voisi olla jonkin verran.

Toisaalta osana tammikuun 2009 elvytyspaketin maaliskuussa 2011 tulevat voimaan eräiden ei-ansioihin suhteutettuihin etuuksien indeksoinnit. Kuluttajahintojen kehitystä seuraavia indeksikytkentöjä tehdään lapsilisiin, alimpiin päivärahoihin, kotihoidontukeen ja yksityisen hoidon tukeen. (Työmarkkinatuessa on jo kytkentä kansaneläkeindeksiin). Tärkein uudistus on kuitenkin edellä mainittu takuueläke, joka nostaa kansaneläkettä kaikkein pienituloisimmissa ryhmissä sekä käytännössä hyödyttää eniten niitä puolisoita, joiden kansaneläkettä avioliitto alentaa. Tämä nostaa alimpia eläkkeitä n. 100 eurolla. Nämä esitykset ovat Sata-komitean linjausten mukaisia.

Näistä uudistuksista lapsilisiin indeksointi oli tärkeä siitä vaalilupauksen antaneelle kokoomukselle ja takuueläkkeen nostaminen keskustapuolueelle. Euromääräisesti tässä kompromississa keskustapuolue menestyi kokoomusta paremmin: kaikkien viimesijaisten etuuksien (mukaan luettuna lapsilisät) nostosta aiheutuvat kustannukset ovat vuonna 2011 noin 18 miljoonaa euroa, kun takuueläkkeen kustannukseksi on arvioitu 111 miljoonaa euroa (VNK 2009). Näitä lukuja voi verrata myös sosiaaliturvan välittömiin kustannuksiin. Ne ovat ansioturvassa 69 miljoonaa ja työmarkkinatuessa 11 miljoonaa euroa, ja ne vähentävät perusturvamenoja noin miljoonan vuodessa. Yhteensä sosiaaliturvauudistukset lisäävät valtion menoja kuusi miljoonaa euroa. Lisäksi valtio uskoo säästävänsä vuositasolla 0,3 miljoonaa ja työeläkejärjestelmä viisi miljoonaa euroa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työhön paluusta. Kaikki nämä suhteellisen alhaiset luvut on syytä suhteuttaa edellä käsiteltyihin kansaneläkemaksun poistoa koskeviin lukuihin.

Työnantajien kansaneläkemaksun poistamisen valtiontaloudellisista ja yhteiskuntapoliittisista seurauksista on esitetty erilaisia näkemyksiä. Monissa haastatteluissa korostettiin, että Kelan rahoitus turvataan joka tapauksessa ”jollakin tavalla” kaikissa olosuhteissa, koska ”valtio vastaa aina sääntämiensä lakien etuuksista rahoitusta myöten”. Niinpä päätös ei ”millään tavalla” vaaranna Kelan toimeenpanemaa sosiaaliturvaa. Kysymys on poliittisesta tahdosta eikä valtiontalouden kestäväydestä. Toisaalta kansaneläkemaksun poistamisen seurauksena julkisen talouden rahoituskehyksestä poistuu taantuman jälkeen tapahtuvaan energia-veroien korottamiseen saakka se liikkumavara, jolla muita kuin nyt sovittuja viimesijaisen sosiaaliturvan uudistuksia voitaisiin lähiaikana rahoittaa. Tämä johtaa pidättyvyyteen heikommassa asemassa olevan väestön suhteellisen aseman parantamisessa.

Kelan kannalta mahdollinen kansaneläkemaksun poistoon liittyvä uhkakuva on valtiovarainministeriön aikaisempaa voimakkaampi ohjaus. Mahdollista on, että valtiovarainministeriö suhtautuu jatkossa nuivasti Kelan investointeihin, jotka tähän saakka on voitu tehdä Kelan sisäisinä päätöksinä. Tähän asti budjetin ulkopuolinen merkittävä ”omarahoitus” (kansaneläkemaksun muodossa) on tuonut Kelalle liikkumavaraa. Toisaalta useassa haastattelussa nähtiin tarpeelliseksi arvioida kriittisesti Kelan hallintoa sekä omaisuusmassaa ja sen tuottoa.

Useissa haastatteluissa nousi esiin kysymys Kelan asemasta sosiaalipolitiikan uudistamiseen osallistuvana toimeenpanolaitoksena. Kelan tehtäviin kuuluu ehdotusten tekeminen ”toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä” (2001/731 2.1§). Varsin laaja eriävien mielipiteiden kirjo liittyy kysymykseen, kuinka omaaloitteisesti tämänkaltaisia ehdotuksia sen on tarpeellista tehdä, mikä on Kansaneläkelaitoksen ”toimiala” ja kuinka voimakkaasti sen tulee keskittyä yksinomaan toimeenpanoon. Nämä näkemykset jakautuivat selkeästi poliittisten intressilinjojen mukaan. Toisaalta Kelan roolia ”laskijana” vahvisti se, että Sata-komitealla ei ollut riittävästi resursseja tehdä omia laskelmia, vaan se joutui turvautumaan komiteassa edustettuna olevien tahojen laskentakapasiteettiin.

Riippumatta tästä kysymyksestä Kelan asema etuuksien hallinnoijana tulee vahvistumaan¹. Tosin Sata-komitean ehdotuksen kohta 1.3 on tältä osin avoin tulkinnoille:

Komitea ei ole tässä vaiheessa arvioinut ehdotusten-
sa tärkeysjärjestystä eikä aikataulua. Ehdotukset on-
kin nähtävä asialistana, joka edellyttää vielä yksityis-
kohtaista selvittelyä ja kustannusten laskentaa ennen
toteutettavien uudistusten valintaa. Komitea tulee ar-
vioimaan ehdotusten riittävyyttä loppumietinnössään.

Viimeinen lause lisättiin viime hetkellä kiistelyn
jälkeen. Jatkon kannalta avainasemassa on kui-
tenkin toinen lause, joka heijastaa valtiovarain-
ministeriön ja työmarkkinaosapuolten näkemyk-
siä muiden kuin sosiaaliturvassa sovittujen uudis-
tusten osalta. Haastattelussa tuli esille erimielis-
yys siitä, kuinka sitovasti muista kuin sosiaalitu-
poon ja elvytyspakettiin sisällytetyistä uudistuk-
sista on tosiasiallisesti sovittu (ks. yksityiskohdista
Lehto 2009: vrt. myös Hiilamo & Mattila-Wiro
2009). Näitä kysymyksiä ovat mm. omaishoidon-
tuki, asumistuki sekä työmarkkinatuen riippuvai-
suus puolison tuloista. Muihin selvitettäviin asi-
oihin lukeutuu muun muassa toimeentulotuen
hallinnointitapa.

Mitä taas tulee etuuskien rakenteeseen, Kelan
kannalta ne ovat enimmäkseen ongelmattomia.
Teknisesti hankalin on takuueläke-ajattelu, joka
perustuu kansan- ja työeläkkeen väliin rakennet-
tavaan uuteen etuuteen. Haasteena on, että tu-
levaisuudessa perusturvan korotuksen ensisijai-
nen kohde on tämä takuueläke, kun taas varsi-
nainen kansaneläkkeen korottaminen jää toissi-
jaiseksi. Tämä ohentaa kansaneläkkeen asemaa
suomalaisessa eläkejärjestelmässä. Se myös avaa
”ovia ja ikkunoita” pidemmälle meneville poh-
dinnoille kansaneläkkeen asemasta suomalaises-
sa eläkejärjestelmässä ja kansaneläkeuudistuksen
neljännelle vaiheelle.

Harvinaisen hetken yhteiskunnalliset seuraukset

Uudistuksen tavoitteiksi asetettiin ”työn kannus-
tavuuden parantaminen, köyhyys vähentämi-
nen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen
kaikissa elämäntilanteissa”. Työn kannustavuus-
den kannalta tehty ehdotus sementoi jo olemassa
olleet institutionaaliset rakenteet, mutta paransi

myös kannustavuutta. Tämän ulottuvuuden voi
katsoa toteutuneen varsin hyvin. Köyhyys vähentä-
misen kannalta painopiste tehtäväksiannon
mukaisesti on kansaneläkkeitä täydentävässä ta-
kuueläkkeessä. Tämä on perusteltua erityisesti
ikäntyvien eläkeläisten kohdalla. Uudet kansan-
eläkkeen saajat ovat enenevässä määrin vajaakun-
toisia tai vailla työuraa olevia henkilöitä, joiden
työhistoria on heistä riippumattomista syistä kat-
konainen tai olematon. Toisaalta ensisijaisesti
vanhusväestön asemaa parantava järjestelmä oli
yhdensuuntainen hallituspuolueiden intressien
kanssa, kun taas työmarkkinatuen nostamisesta
ei ollut hallituspuolueiden yksimielisyyttä (pois-
lukien työmarkkinatuen ja peruspäivärahan akti-
vointiosa). Tämä heijastui uudistuksen kolman-
teen tavoitteeseen eli perusturvan tason korjaami-
seen. Se tuo indeksoinnin moniin tukiin ja lapsi-
lisiin, mutta työmarkkinatukeen ja toimeentulo-
tukeen liittyvät erimielisyydet rajoittavat tämän
ulottuvuuden jatkokehittämistä (vrt. Lehto 2009;
Hiilamo & Mattila-Wiro 2009).

Päätökset merkitsevät aukkoja paikkailevan
köyhyyspolitiikan jatkoa (ks. myös Kuivalainen
& Niemelä 2009). Viimesijaisen sosiaaliturvan
tason taantuminen on 2000-luvun alun kahdes-
ta köyhyyspaketista huolimatta edennyt siihen
pisteeseen, että poliittiset mahdollisuudet tilan-
teen korjaamiseen aikaisemmalle tasolle suhteessa
palkkatasoon nykyisen budjettikehysten puitteis-
sa ovat enenevässä määrin epärealistisia – jos-
kaan eivät toki mahdottomia. Tältä osin 1990-luvun
politiikka on osoittautumassa sosiaalipolitiikan
kannalta virheeksi, jota ei enää pystytä jatkuvan
niukkuuden aikana korjaamaan – jolleivät sitten
valtasuhteet yhteiskunnassa muutu niin, että asi-
an taakse tulee voimakas poliittinen tahtotila.

Sata-komitean ehdotusten valossa Suomessa ta-
pahtuu myös jonkin verran siirtymää kohti Eu-
roopan yhteisöjen komission edistämää jousto-
turvamallia (*flexicurity*), johon Suomenkin halli-
tus on muiden EU-jäsenmaiden kanssa sitoutu-
nut. Siinä työelämän sisäiset joustot, aktiivinen
työvoimapolitiikka, elinikäinen koulutus ja so-
siaaliturva kytketään toisiinsa yhteiskunnalliseen
muutokseen sopeuttavalla tavalla. Tässä suhteessa
Lehdon agenda vei kuitenkin pidemmälle kuin
Sata-komitean ehdotus, koska sosiaaliturva aset-
ti selkeät institutionaaliset rajat. Haastatellut ei-
vät nähneet yhtymäkohtia Eurooppa-neuvoston
joustoturva koskevien päätelmien (12/2007) ja
Sata-komitean työn välillä. Asiaa erikseen kysyt-

1. Sitä vahvistaa myös PARAS-hanke, joka selkeyttää
kuntien ja valtion välistä työnjakoa eräiden etuuskien
(elätustuki ja vaikeavammaisten tulkkipalvelut) maksa-
tuksessa.

täessä he eivät pitäneet Eurooppa-neuvoston linjauksia merkityksellisenä tai vaikuttavana tekijänä. Ylipäättään uudistusehdotukset on tehty kansallisista lähtökohdista käsin, ja erilaisilla politiikkasiirtoon tähtäävillä EU:n järjestämällä *peer review* -prosesseilla ei ole ollut vaikutusta päätöksentekoon tai politiikkalinjauksiin.

Komitean työ kertoo myös sosiaalipoliittisen päätöksenteon yhteiskunnallisesta valtarakenteesta. Keskeiset päätökset on tehty valtiovarainministeriön, palkansaajajärjestöjen ja työnantajien muodostamassa kolmiossa, ja ne ovat tukeutuneet sosiaaliturvalaitoksiin ja omiin taustayhteisöjensä asiantuntijoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön oma aloitteellisuus sosiaalipoliitiikan kehittämisessä on varsin niukkaa. Sosiaali- ja terveyspolitiikan johto on kovin monissa käsissä, joissa monissa on useampi kuin yksi lusikka. Tämän kysymyksen ääressä on perusteltua pysähtyä pidempään toisessa yhteydessä.

Toinen osa valtarakennetta on hallituspuolueiden ja työmarkkinaosapuolten valtopoliittinen hallittomuus ”kunnioittaa” Sata-komitean tehtäväsiantoa pidättymällä sen ohitse tehtävistä avauksista. Pää-, valtiovarain- ja sosiaali- ja terveysministerien ulostulot keväällä ja kesällä 2008 toivat eri elementtejä työryhmän agendalle, ja sen ulkopuolella tehtiin myös työnantajan kansaneläkemaksun poisto tammikuussa 2009 ja pääministerin tekemä eläkeiän nostoehdotus helmikuussa 2009. Havainnollista on, että Helsingin Sanomat päätyi helmikuun lopussa 2009 tiivistämään, että hallitus ”osoitti kannanotollaan, ettei se välitä työmarkkinaosapuolten mielipiteistä eikä Sata-komitean menneillä olevasta työstäkään” (Lindberg 2009).

Kansalaisia osallistavilla prosesseilla (esim. otakantaa.fi-keskustelulla) ei ole tosiasiallista vaikutusta päätöksentekoprosessiin. Haastatellut eivät viitanneet oma-aloitteisesti näiden Sata-komitean järjestämien kansalaiskuulemisten tuloksiin, useimmat eivät tienneet niiden sisällöstä kysyttäessä (tulokset jaettiin komitean jäsenille), ja yksimielisyys vallitsi siitä, että niillä ei ollut vaikutusta lopputulokseen. Toisaalta kansalaisaineistoihin perehtyneet komitean jäsenet eivät löytäneet sieltä lisäarvoa komitean työlle tuovia havaintoja.

Julkisuutta hyödynnettiin systemaattisesti. Osapuolet olivat hyvin tietoisia komiteanjäsenen eri tiedotusvälineille antamista lausunnoista sekä ennen prosessia, sen kuluessa että sen jälkeen. Myös erilaiset ”vuodot” tiedotusvälineille olivat hyvin muistissa, kuin myös todennäköisten

vuotajien nimet ja motiivit. (Sata-komitean sisäiseen käyttöön raporttiluonnos vuodatettiin Yleisradion toimittajalle, joka julkaisi sen 7.11.2008.)

Voidaan myös pohtia, miten Sata-komitean esitykset olisivat edenneet ilman sosiaalilupoa. Tuossa vaihtoehtoisessa maailmassa Sata-komitean esitykset olisivat periaatteessa edenneet normaalia valmistelupolkua eteenpäin. Hallituksen tahto olisi toteutunut eduskunnassa. Avoin kysymys on, olisiko hallitus ollut halukas tekemään työmarkkinaosapuolten näkemyksistä poikkeavan ehdotuksen. Varauksellisen kannan puolesta puhuu se, että mikäli sekä työmarkkinaosapuolten että todennäköisesti myös valtiovarainministeriön edustajat olisivat jättäneet eriävän mielipiteen, ehdotus olisi johtanut avoimeen ristiriitaan. Toiseen suuntaan puhuu puolestaan se, mikäli tämänkaltaisen uudistuksen todennäköisyys olisi kasvanut suureksi, työmarkkina-osapuolet olisivat saattaneet päästä yhteisymmärrykseen ansioturvajaostossa ja siirtäneet yhteisen päätöksensä Sata-komitean ehdotuksen osaksi.

Useimpien haastateltujen mielestä monet sosiaalitupon elementit olisivat toteutuneet joka tapauksessa – siis myös ilman kytkentää Sata-komiteaan. Ainakin työeläkevakuutusmaksun korotus olisi todennäköisesti toteutunut. Sopimus työeläkevakuutusmaksujen korottamisesta ei ehkä olisi ollut yhtä pitkäjänteinen. Työmarkkinaosapuolten sitoutuminen työeläkejärjestelmään on kuitenkin niin vahva, että muunlainen ratkaisu olisi ollut epätodennäköinen. Valtio olisi käyttänyt sille asiassa kuuluvaa viimekätistä päätösvaltaa ja varmistanut eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyiden tarvittavilla maksujen korotuksilla, mikäli aktuaariset, rahoituksen kestävyyttä koskevat laskelmat olisivat osoittaneet vajausta eläkejärjestelmän rahoituksessa.

Jossittelun alueelle jää myös, missä määrin Lehdon agenda käytti täysimääräisesti hyväkseen harvinaisen hetken luomia mahdollisuuksia. Ilmeistä on, että Lehdon agendalla olisi ollut enemmän taloudellista ja poliittista liikkumavaraa, jos se olisi tullut julkisuuteen ennen talouskriisin puhkeamista keväällä 2008 ja kunnallisvaaleja syksyllä 2008. Edellinen kutisti julkisen talouden liikkumavaran mitättömiin, jälkimmäinen puolestaan pakotti vaalit hävinneen keskustapuolueen aktiivisiin toimenpiteisiin omien kannattajiensa intressien suojaamiseksi (mikä puolestaan näkyy maaliskuussa 2011 toimeenpantavissa uudistuksissa). Komitean puheenjohtaja ehdotti tämänkal-

taisen väliraportin antamista keväällä 2008, mutta keskeiset tahot eivät päässeet asiasta yksimielisyyteen. Sen korvikkeena hallitus antoi iltakoulun kannanoton 7.5.2008, joka täsmensi työtä ja sen aikataulua, mutta ei johtanut yksiselitteiseen sosiaalipoliittisen agendaan. Mikäli Sata-komitean esitysten pohjalta olisi tehty päätöksiä vaikkapa tammikuussa 2008 (ja ne olisi käsitelty maaliskuussa 2008 osana budjettivalmistelua), niistä ei välttämättä olisi peräydytty tammikuussa 2009.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on analysoitu vuoden 2009 tammikuuta harvinaisena hetkenä, jolloin tehtiin perustavanlaatuisia päätöksiä suomalaisen sosiaaliturvan tulevasta suunnasta. Hetken aikaa oli julkisella vallalla voimakas pyrkimys muuttaa sosiaalipoliittikan institutionaalista rakennetta olenmaisella tavalla. Ideoille oli jonkin verran pelitilaa valtarakenteiden puristuksessa. Lehdon agenda oli kuitenkin sen verran haastava työmarkkinajärjestöjen ympärille rakentuneelle valtarakenteelle, että se varsin pian löysi yhteisen ymmärryksen asemansa uudelleen paaluttavasta agendasta. Samalla se paalutti institutionaaliset perusteet pitkälle tulevaisuuteen – ainakin 2010-luvun jälkipuoliskolle saakka, jollei talouskriisi sitten johda kriisitoimenpiteisiin tai hallitus pyri palauttamaan Lehdon agendan linjauksia: mahdollista on myös, että hallitus käyttää jatkossa aikai-

sempaa aktiivisemmin päätösvaltaansa erityisesti työeläkepolitiikassa.

Tammikuu 2009 – ja laajemmin ajanjakso marraskuun lopusta vuonna 2008 helmikuun loppupuolelle vuonna 2009 – täyttää varsin hyvin harvinaiselle hetkelle asetettavat kriteerit, kun uudistusta katsotaan maaliskuun 2009 tietojen varassa. Lehdon agenda toimi uudistuspaketin aikaansaavana katalyyttinä. Toki sen merkitys tulee muiden uudistusten tavoin sitä selkeämmäksi, mitä kauempaa sitä ajallisesti katsotaan. 2020-luvulta käsin sen merkitys voi olla joko käänteentekevä tai yhdentekevä. Ehkä jaksottainen murros ei ollut tarpeeksi syvä, jotta se olisi ”laukaissut” sosiaalipoliittikan perusteisiin asti ulottuvan muutoksen – tai sitten teoria on virheellinen.

Tämä jää nähtäväksi, ja voi olla hyvinkin mahdollista, että 2020-luvulla sitä kutsutaan harvinaisen hetken sijasta ”hukatuksi hetkeksi” mitä tulee institutionaalisen rakenteen kokonaisuudistamiseen. Selvää joka tapauksessa on, että menolisäyksen kannalta vaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä varsin vähäiset, joten mahdolliset vaikutukset tulevat instituutioiden muutoksen kautta. Maaliskuusta 2009 katsoen tammikuun 2009 harvinaisen hetki osoittaa sekä olemassa jo olevien instituutioiden ja valtaintressien sosiaalipoliittikan uudistamiselle luomat rajat että uudistamisen mahdollisuudet. Samalla se osoittaa, kuinka politiikkaprosessilla itsellään on oma, merkittävästi lopputulokseen vaikuttava roolinsa sosiaalipoliittikka uudistettaessa.

LEHTIKIRJOITUKSET

Luettelossa vain henkilöhaastattelut, kolumnit ja yliöt

ELONEN, PIIA: Elvytystä, kestävyysvajeen pelastus vai kallis virhe. Helsingin Sanomat/Uutisanalyysi 27.1.2009

HEISKANEN, KALLE: Huuhtanen haluaa lisälainaa etuuk-sien tason nostamiseen. [Jorma Huuhtasen haas-tattelu]. Turun Sanomat 6.2.2009

HIILAMO, HEIKKI & MATTILA-WIRO, PÄIVI: Taantuma ajaa Titanicin tavoin köyhimmät syvyyksiin. Hel-singin Sanomat/Vieraskynä 14.2.2009

IHALAINEN, LAURI: Sosiaaliturpo varmistaa eläkkeiden ja

työttömyysturvan tulevaisuuden. Helsingin Sano-

mat/Vieraskynä 29.1.2009

LEHTO, MARKKU: Köyhien aseman korjaaminen vaatii kaikkien sitoutumista. Helsingin Sanomat/Vieras-kynä 2.2.2009

LEPPÄNEN, KARI: Sosiaaliturpo avasi monta solmua. [Lasse Laatusen haastattelu] Uutispäivä Demari 9.2.2009

LINDBERG, MARJUT: Hallitus täytti toiveiden tynnyrin. Helsingin Sanomat/Kolumni 1.3.2009

NIEMINEN, MARTTA: Katainen ehdottaa Kela-maksun poistoa työnantajilta. [Jyrki Kataisen haastattelu]. Helsingin Sanomat 10.1.2009.

KIRJALLISUUS

ARAJÄRVI, PENTTI: Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Selvitysmiesraportti. Hel-sinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1998

BÖCKERMAN, PETRI & KIANDER, JAAKKO & SAARI, JU-

HO: Sosiaalisen innovaation diffuusio – esimerkkinä Loimaan kassa. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: STKL, 2008

CLEMENS, ELISABETH S.: Toward a Historicized Sociolo-

- gy – Theorizing Events, Processes, and Emergence. *Annual Review of Sociology* 33 (2007): 527–549
- GOULD, STEPHEN JAY: *The Structure of Evolutionary Theory*. Harvard: Belknap University Press, 2002
- HALL, PETER: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics* 25 (1993): 275–296
- JONES, BRYAN D. & BAUMGARTNER, FRANK R.: *The Politics of Attention – How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005
- JULKUNEN, RAIJA: Perustulo – kuinka sama idea kohtaa toistuvasti sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion. Teoksessa: Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009
- JULKUNEN, RAIJA & VAUHKONEN, JUSSI: Suomalainen ihme – Työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne – johdatus pitkän aikavälin muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- KANANEN, JOHANNES & SAARI, JUHO (toim.): *Ajatuksen voima – ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009
- KINGDON, JOHN W.: *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: HarperCollins, 1995
- VAN KERSBERGEN, KEES: *The Declining Resistance of Welfare States to Change*. Teoksessa: Kuhnle, Stein (toim.): *Survival of the European Welfare States*. Lontoo: Routledge, 2000
- KUIVALAINEN, SUSAN & NIEMELÄ, MIKKO: Universalismista selektivismiin? Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa. Teoksessa: Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.): *Ajatuksen voima – ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva 2009
- MAHONEY, JAMES: Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29 (2000), 507–548
- SAARI, JUHO: *Reforming Social Policy – A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s*. Turku: University of Turku, Department of Social Policy, 2001
- SAARI, JUHO: *Instituutioiden muotoilun politiikka – esimerkkinä sosiaaliturvan uudistusehdotus*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: STKL, 2003
- SAARI, JUHO: *Sadan vuoden sosiaalipolitiikka*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne – Johdatus pitkän aikavälin muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, 2006
- SAARI, JUHO: *Suomalaisen yhteiskunnan institutionaalinen rakenne*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Suomen malli – murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino, 2006a
- SAARI, JUHO: *Hyvinvointivaltion muutos ja kansallinen innovaatiojärjestelmä*. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): *Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: STKL, 2008
- SAARI, JUHO: *Musta laatikko – rationaalisuudet rajat ja hyvinvointivaltioiden uudistaminen*. Teoksessa: Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.): *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion muutoksessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009a
- SAARI, JUHO: *Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteet*. Helsinki: Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2009, 2009b
- SABATIER, PAUL A. (toim.): *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, 1999
- SEWELL, WILLIAM JR: *Logics of History – Social Theory and Social Transformation*. Chicago: Chicago University Press, 2005
- STAKES: *Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta*. Helsinki: Stakes, 2006
- STM: *Sosiaalimenotoiminnan mietintö*. Komiteamietintö 1994:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1994
- STM: *SOMERA-toimikunnan mietintö*. Komiteamietintö 2002:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002
- VAN DE VEN, ANDREW & POLLEY, DOUGLAS E. & GARUD, RAGHU & VENKATARAMAN, SANKARAN: *The Innovation Journey*. Oxford: Oxford University Press, 1999/2008
- VNK: *Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehityksistä vuosille 2010–2013*. VNS3/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009
- WEIR, MARGARET: *Politics and Jobs – The Boundaries of Employment Policies in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

ENGLISH SUMMARY

Juho Saari: A rare moment – January 2009 and the future of Finnish social policy (Harvinainen betki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus)

January 2009 saw significant decisions made with momentous implications for the future institutional structure of Finnish social policy. This article traces the sequence of events that began to unfold in November 2008 and that led up to those decisions, approaching it as a “rare moment”. The focus is on four chains of events: the so-called Lehto Agenda of November 2008, the decision taken by the Ministry of Finance in early January to remove the mandatory Social Insurance

Institution (KELA) contribution imposed on employers, the agreement negotiated by the social partners on pension policy and unemployment security, and the Government’s stimulus decision in late January. Based on interviews conducted with decision-makers, the research for this article traced the major openings behind the policy process as well as the reactions they elicited. According to the results, policy decisions are made within the framework established by resources, interests and institutions, but the policy process itself also has a key influence on the outcome.

KEYWORDS:

social policy, a rare moment, policy processes